

## 공동가치창출에 기반한 정책연구 : 마을기업육성사업을 중심으로

이태현 (동아대학교 산학협력단 전임연구원, 주저자 napsem@gmail.com)  
홍순구 (동아대학교 경영대학 정보경영학과 교수, 교신저자 shong@dau.ac.kr)  
임성배 (세인트메리대학 텍사스 세인트메리 경영대학 교수, 공동저자 eongblim@gmail.com)

### A Study on Community Business Support Policies through Co-creation

*Taihun Lee* (Associate Research Engineer, Research Foundation for  
Industry-Academy Cooperation, Dong-A University)  
*Soon-Goo Hong* (Professor, Management Information Systems, College of  
Business Administration, Dong-A University)  
*Seong Bae Lim* (Professor, Information Systems, St. Mary's University,  
One Camino Santa Maria San Antonio)

-원고매수: 9 페이지

[교신저자 연락처]

© 홍순구

- 주소: 부산광역시 서구 구덕로 225 동아대학교 경영대학 정보경영학과 1305호
- 전화번호: 051-200-7488, 휴 대 폰: 010-3944-4319
- E-mail주소: shong@dau.ac.kr

공동가치창출에 기반한 정책연구 :  
마을기업육성사업을 중심으로\*  
A Study on Community Business Support Policies through  
Co-creation

---

• 목차 •

---

- |               |                   |
|---------------|-------------------|
| I. 서론         | IV. 결론 :마을기업지원정책에 |
| II. 선행연구      | 관한 패러다임 모형        |
| III. 마을기업육성사업 |                   |
| 근거이론 분석       | 참고문헌              |
- 

… Abstract …

CBSP is expected of leading to a virtuous cycle of regeneration by creating a self-sustaining economic structure and strengthening community ties. The aims of this study is to clarify problems in running CBSP and its regional innovation policies and to investigate effects of IT-based co-creation, here focusing communication efficiency which promote corporation and information sharing between residents and enterprise, furthermore accomplishing job creation in the region and regional innovation. To identify the concept of IT-based co-creation, we conduct a literature review on community business and to suggest a practical application of IT-based co-creation and an effective policy by analyzing current situation of CBSP which is incubated by the Ministry of Security and Public Administration. This study has value in presenting an applicable guideline for evaluating current regional innovation projects and for applying IT-based co-creation to CBSP.

**Key Words** : Community Business, Co-creation, Regional Innovation, Paradigm Model, Grounded Theory

---

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046781)

우리나라는 서구사회를 모방한 도시중심의 사회구조를 갖추면서, 급속한 산업화를 통해 경제성장을 이루어왔다. 그러나 일부 지방 도시에서는 불균형 발전으로 인해 오래된 마을들의 정체현상이 발생하고 있다. 정체지역의 재생사업은 지역혁신 당면 과제중의 하나로 도시주거환경정비사업과 지역재개발사업 등 주로 물리적 개발사업에 초점을 두고 이루어져 왔다. 이러한 대규모 개발사업들은 산업자본에 투자되어야 할 사회자본이 개발이익에 치중된 부동산 개발에 집중되어 생산비용 및 도시서비스 비용 증가로 인한 지역의 생산성 저하라는 부작용이 나타나기도 한다(Gelezeau, 2007).

이에 대한 대안적인 지역재생사업으로 지역에 기반을 두고 있는 공동체를 재생하고 고용창출을 통해 자립적인 경제구조를 만들어 지역의 생활환경 개선으로의 선 순환을 유도하고자 하는 사업이 다양한 정책사업이 추진되고 있다(조영복, 하태영, 2015). 현재 활발히 추진 중인 부산의 산복도로르네상스, 정보화 마을사업, 마을기업육성사업, 행복마을조성사업, 사회적 기업 육성정책 등이 대표적인 사례이다. 본 연구의 대상인 마을기업육성사업은 정체된 도시의 지역공동체를 재생하고 자립적인 경제생태계를 만들기 위해 2010년부터 시작되었다. 지속가능하고 재정이 건전한 마을기업을 육성하기 위한 노력이 공공과 민간의 협력을 통해 이루어 지고 있지만 초창기에 설립된 마을기업 중 상당수가 폐업하거나 운영에 어려움을 겪고 있다. 이러한 마을기업이 겪는 위기를 진단하고 이의 해결을 위한 새로운 정책을 모색해 볼 필요가 있다.

본 연구의 목적은 마을기업지원사업 정책의 한계점을 진단해보고 공동가치창출(Co-creation)개념에 기반한 새로운 정책모델을 제안하고자 하는 것이다.

## II. 선행 연구

### 1. 뉴거버넌스와 Co-creation으로의 접근

마을기업(communitiy business )은 신공공관리와 뉴거버넌스의 개념을 토대로 민간과 정부가 협력하는 실질적인 형태로 등장하였다. 1980년대 영국국가를 중심으로 나타난 신공공관리(New public management)는 작은 정부의 구현을 위한 혁신이론이다(김운호, 2010). 이는 시장주의를 행정에 도입하여 가격 메커니즘과 경쟁원리를 활용한 고객지향적인 공공서비스 제공을 중시하여 국민들을 납세자나 일방적인 서비스 수혜자가 아닌 정부의 고객으로 인식한다.

공공서비스에 시장경제를 도입하는 시도는 위험성을 내포하고 있다. 의료와 교육과

같은 중요한 공공서비스가 효율성만을 추구했을 때 생기는 사회적 문제는 경제적 약자에 대한 심각한 사회적 소외문제를 야기하고 기회의 불평등으로 인해 사회구성원간의 격차를 가속화 시키는 계기로 작용한다. 신공공관리개혁에 대한 내부시스템 확립의 문제점은 선행연구들에서 다음과 같이 지적되고있다. 첫째, 시민공공증진을 내세우지만 실제로는 공공조직의 구성원을 임의로 채용하고 해고시키는 등 관료제를 약화시키고 있다. 둘째, 조직을 축소하여 능률성을 추구하는 일이 공무원들의 업무의 질을 저하시키고 있다(김변웅, 2003). 셋째, 신공공관리는 공공부처간이 서로 경쟁관계에 있고 민간에 위탁하는 서비스도 효율성을 추구하기 때문에 “공공서비스시장”이 형성되어 게임이론에서 말하는 “죄수의 딜레마” 상황을 야기시킨다. 즉, 서로가 눈앞의 이익을 위해서 합리적인 결정을 추구하기 때문에 도리어 협력을 통해 발생할 수 있는 사회적 이익이 소멸되는 결과를 야기시킨다(장하준, 2010).

한편으로, 뉴거버넌스(new governance)는 지역의 커뮤니티 강화와 민관의 협력체제 구축을 추구한다는 점에서 장기적인 효율성을 기대할 수 있다 (위계점, 2002). 이는 결과를 중시하여 부처 간 경쟁관계를 구축하는 신공공관리의 한계점을 극복하여 조직 간 협력관계를 통한 합리적 의사결정 과정에 초점을 맞춘다는 점에서 신공공관리와 차이가 있다. 마을기업지원정책은 커뮤니티 메커니즘을 중심으로 공동운영과 협력체제 구축을 통한 자립적인 기업구조확립을 핵심목표로 한다는 점에서 뉴거버넌스의 개념에 기초하고 있다고 할 수 있다.

뉴거버넌스와 신공공관리론은 작은 정부를 지향하는 변화로부터 시작되었기 때문에 동일한 한계점이 있는데 최초로 이러한 정책을 도입하고 운영해왔던 영국의 사례로부터 이를 파악할 수 있다. 첫째, 공식적인 통제가 줄어들어 자율성이 높아지면 책임성의 경계가 모호해지고, 개입을 통해 통제를 강화하면 자율성이 저해되는 딜레마가 발생한다. 둘째, 공공과 민간의 조정과 협력절차를 실제로 원활하게 구현하기 어렵다. 셋째, 자립을 위한 효율성을 추구하다 보면 서비스의 증진보다는 재정과 인력감축에 노력을 기울이게 된다. 넷째, 연관된 조직들이 개혁의 피로감에 빠져들고 오히려 개혁 이전으로 회귀하려는 경향이 나타난다(김변웅, 2003) 이러한 문제들은 주로 특정조직과 공공정부라는 두 조직간의 의사결정관계와 협력관계에서 발생하고 있다는 사실을 알 수 있다.

기존의 정부와 민간의 협력이라는 프레임을 버리면 공동의 목표를 달성하기 위하여 다수의 이해관계자가 참여하는 개방형 협력시스템이라는 새로운 관점으로 접근할 수 있다. 이러한 패러다임의 전환은 Co-creation의 개념으로 대표되고 있다. Co-creation은 Prahalad와 Ramaswamy에 의해 2000년 Harvard Business Review의 ‘Co-Opting Customer Competence’라는 논문에 최초로 소개되었다(홍순구의, 2014). 개방적인 참

여에 의한 공동가치창출의 개념이지만 협력구조를 다루고 있다는 점에서 공공서비스 정책으로의 도입이 가능하며, 정책입안에 있어서 단순한 의사결정만이 아니라 공동참여를 통한 디자인적인 사고(design thinking)를 제공한다는 점에서 공공서비스분야의 새로운 협력형태 구축을 기대해 볼 수 있다.

## 2. 마을기업 선행연구

불균형 발전에 노출된 지역문제의 접근에 있어서 항상 우선시 되어야만 하는 것은 지역주민들의 생활기반을 마련하는 과제이다. 그 과제를 자본주의 시스템에 충실한 해법인 비즈니스를 통해 해결하고자 하는 것이 공공정책으로서 마을기업의 육성을 지원하는 것 이라고 할 수 있다.

임정현(2013)의 연구에서는 마을기업을 앞서 도입한 일본의 예를 통해 그 특징을 지역의 수요에 부응, 지역자원의 이용, 지역의 이익을 증대하고 지역 내 고용 창출, 주민이 주체가 되는 사업구조, 기업적 경영도입으로 설명했다.

한국에서는 안전행정부가 2010년 실시한 “자립형 지역공동체 사업”이 시초로 2011년 마을기업으로 그 명칭을 변경하였다. 안전행정부의 『2014년 「마을기업」 육성사업 시행지침』은 마을기업의 도입배경의 논리를 고용 없는 성장이 구조화되고 있는 속에서 정부예산사용의 효율화가 중시되고, 대규모 개발사업과 같이 소모적인 재정투입 정책이 불가능한 상황에서 나온 새로운 전략적 대안으로 설명하고 있다. 그러나 마을만들기 사업은 공공이주도하는 지원방식으로 추진되어 지역의 수요에 부응하지 못하는 문제와 유사한 다른 정부지원사업과 중복되는 서비스 과잉상태를 초래하고 있음이 여러 선행연구에서 지적되고 있다.

본 연구의 대상인 마을기업지원사업에 대한 양세훈(2012), 임정현(2013), 임정수, 하태영(2013)의 선행연구를 통해서 알 수 있는 사실을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 외국의 사례로부터 도입 되었으나, 국내의 실정에 맞추어 개념 및 시스템의 정립이 아직 부족하다. 둘째, 사회적 기업 지원사업, 마을역량강화사업 등 유사한 다른 정부부처의 지역공동체 지원 및 지역재생 정책이 시행되고 있어 중복지원을 통한 정부서비스 과잉 및 편중 현상이 발생하고 있다. 셋째, 정부의 지원기간이 끝나면 지속성을 잃고 폐업하는 기업이 많으므로 지속가능성을 높이기 위한 지원정책의 보완이 필요하다. 넷째, 지속적인 수익성 확보를 위해서는 정부의 역할과 지역주민의 경제적 자활의지, 다양한 협력적 네트워크의 추진체계 구축이 필요하다.

### Ⅲ. 마을기업육성사업 근거이론 분석

#### 1. 과도기에 있는 마을기업육성사업

마을기업육성사업은 2010년에 시작되어 과도기적 과정에 있는 사업으로 정책의 내용과 시행지침을 매년 개정해가며 진행 중에 있다. 또한 정책이 현 시기의 사회적 거대담론(Gland Theory)라고 할 수 있는 뉴거버넌스를 토대로 하고 있는 정부조직과 민간조직의 협력이 중요한 사업이다. 그러나 현장에서 일어나는 조직과 조직간의 협력을 위한 행태와 마찰, 불협화음은 거대담론에 대한 접근 속에는 드러나지 않으며 조직과 조직 또는 조직과 개인간의 평등/불평등 구조를 설명하거나 예측하는 구체화된 이론은 존재하지 않는다.

2014년 9월 보도에 따르면 당시의 정부 지원 마을기업 상당수가 상당수가 폐업하거나 매출 부진을 겪고 있었다. 2014년 당시 정부로부터 예산을 지원받은 마을기업 1천 119개 가운데 10% 가까이가 영업이익이 거의 없고 자립가능성이 현저히 낮았으며 이미 약 6%가 폐업한 상황이었다. 2011년부터 마을기업 사업에 기업별로 시설비와 경영컨설팅 등 사업비를 2년간 최대 8천만원까지 지원해 왔으며, 2014년에는 195억원의 예산이 투입됐다. 2013년 기준 마을기업은 총 736억원의 매출을 내고 1만117명을 고용하여 정책의 실적이 서서히 누적되고 있다. 하지만 고용 없이 대표자만이 등록된 기업이 52개, 고용인원이 3명 이하인 기업이 234개였고, 75개 기업은 이미 폐업한 상태라 정책의 유효성에 대한 비판이 제기되어 왔다. 당시의 보도에서는 마을기업의 주체가 경영에 문외한인 경우가 대부분이므로 자본지원과 더불어 경영지원을 강화해야 한다고 대안을 제시하였다. 그러나 마을기업지원정책이 가지는 과도기적인 정책상의 약점을 단순히 경영지원의 부족문제만으로 설명할 수는 없다. 정채된 마을의 지역혁신이라는 문제해결을 위한 효과 있는 정책적 대안으로 제도화 되기 위해서는 더욱 구체적인 현장의 조사와 분석이 필요하다.

효과적인 정책으로의 개선을 위해서는 마을기업지원정책의 한계점에 대한 인식이 선행되어야 한다. 마을기업육성사업의 골자는 자격조건을 갖춘 기업에 한해서 2년간 8천만원의 자본금을 지원한다는 것이다. 지원금을 통해 설립된 마을기업들은 공공의 지원을 받기 때문에 가지는 태생적인 한계점들을 가지고 있다. 가장 표면적인 것이 양세훈(2010)이 지적하고 있는 것처럼 설립 후 2년간의 지원이 실시되고 난 후에는 실질적인 지원이 없는 일회성 사업이 되고 있다는 것이다. 세부적인 문제들로 들어가면 자격조건을 갖춘 기업의 선별문제, 2년 이후에 정부지원방법의 시스템 확립문제,

자본금 지원 이외의 지속적인 유지관리의 문제, 운영주체의 주체성확보의 문제, 기업이 실패할 경우 책임의 문제 등이 나타난다.

정부지원방법의 시스템 문제와 지속적인 유지관리의 문제, 주체성확보의 문제는 밀접한 상호연관성을 가지지만 아직 이를 자세하게 설명할 수 있는 구체화된 이론이 없다. 하지만 정부지원사업에서 감시를 강화하고 예산집행을 엄격하게 통제하면, 민간의 운영자는 자율성과 주체성이 약해지고 책임감과 업무의욕이 저하되는 문제는 현장에서 빈번히 발생하는 현상이며, 공공의 지원을 받는 사업의 성공에 가장 크게 작용하는 요소라고 할 수 있다. 반면에 정부지원의 통제가 줄어들어 자율성이 높아지면 사업실패 시에 책임성의 경계가 모호해지므로 방만한 경영이 나타날 여지가 있으며, 감시가 줄어든 틈을 타서 사회적 공동자본을 형성하는 것에는 기여 없이 혜택만을 누리려고 하는 무임승차자(free rider)가 등장하는 딜레마가 존재한다.

정부는 이러한 문제들에 대해 인식하고 2015년과 2016년에 걸쳐 마을기업 육성사업 시행지침개정을 통해 정책 운영을 수정보완하고 있다 (안전행정부, 2015, 2016). 그러나 2015년과 2016년의 수정사항은 지원기업을 선정 하는 경우의 심사기준을 강화하고, 다른 지원사업과 중복지원을 제한하는 부분에 치우쳐 있으며, 설립 전 교육강화와 예산집행을 감시하는 방법론에 치우쳐 있다. 본래 마을기업설립의 취지는 정부의 역할을 민간의 역량을 지렛대로 삼아 지역사회의 문제를 해결하고자 하는 것으로 구체적으로는 일자리를 창출하고 지역의 경제적 부양능력을 갖춘 기업을 공공과 민간의 협력을 통해 일구어내고자 하는 것이다. 따라서 위와 같은 감시를 강화하는 네거티브(negative)적인 정책 수정 역시 필요 하지만, 민간과 정부의 유기적인 연결을 만들어내는 긍정적인 지원 시스템을 확립하는 방향도 추구되어야 한다. 예를 들어 예산사용을 감시하고 지역사회의 미성숙한 시민역량을 길러내기 위한 교육을 강화하는 것과 동시의 기업설립 이후 운영에 있어서는 민간의 자율성과 주체성을 보장받는 정책적 뒷받침 역시 이루어져야 한다.

공공서비스에 있어서 민간운영자의 주체성확보와 책임감의 문제는 개인의 심리적 문제에서부터 확장된 사회심리학적 설명이 필요한 부분에 속하며, 민간과 정부의 유기적인 연결을 만들어내는 시스템 이론적 정립이 없는 현상에 대한 분석이므로 다각화된 자료로부터 추상화를 실시하여 상황모형을 구성하고 이론을 생성하는 근거이론 분석에 적합한 주제이다.

## 2. 자료수집과 근거이론을 통한 분석

인터뷰 등을 통해 수집된 자료에 대한 개념화와 범주화를 실시하여 시행지침이 거버넌스에 영향을 미치는 구체적인 사항들을 나열하고 패러다임 모형의 제시를 통해 정책에 반영 되어야 할 사항들에 대한 판단근거를 마련하고자 한다. 마을기업육성정책 검토를 위한 질적 연구를 수행하기 위한 이론모델은 Nvivo9사용해설서인 『질적 자료분석:Nvivo9응용(박종원,2011)』에 소개된 「질적 연구를 위한 유선형 이론모델」을 참고하였다. 수집된 자료의 분석은 QSR사의 Nvivo11을 사용하였다. 자료를 수집하고 체계화하는데 있어 <표1>과 같은 예비범주화 과정을 거쳤으며, 질문과 자료수집은 최대한 개방된 관점에서 다각적인 시각을 가지고 현장의 자료가 수집되도록 설정하였다. 마을기업 관련 미디어 보도자료 5건과, 마을기업 지원정책의 입법화를 위한 보고서를 개방코딩의 대상으로 하였다. 또한 부산경남지역 마을기업관련전문가의 인터뷰자료와 마을기업을 과거에 운영했거나 현재 마을기업을 운영중인 실무자 4명에 대한 청취조사 및 마을기업 설립 전 교육과정에 참가하여 현장자료를 수집하였다. 위의 자료들 중 신문기사, 연구논문 및 보고서 등 공개된 텍스트 자료 이외에 현장에서 수집된 자료들에 대해서는 연구에 활용하는 데 있어서 소유권자의 동의를 구하여 이용되었다.

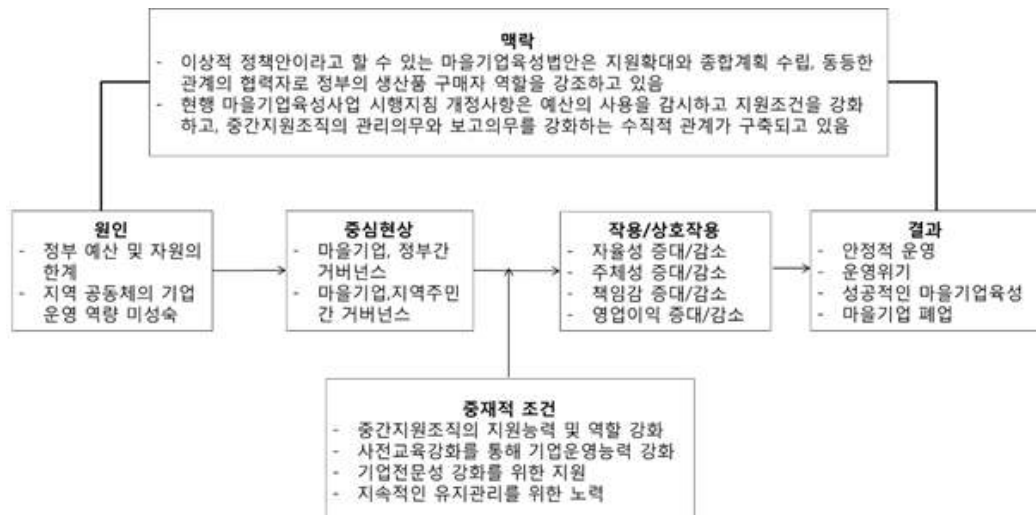
## IV. 결론 :마을기업지원정책에 관한 패러다임 모형

개념화 및 범주화 과정에서 파악할 수 있었던 시사점으로부터 복잡한 정부기관의 협력구조, 수직적인 정부와 민간의 관계, 통제중심의 시행지침 개정, 중간지원조직의 역량강화를 중심으로 범주들간의 상호관계와 인과관계를 파악하여 선택코딩을 실시하였다. 이를 통하여 <그림1>과 같이 패러다임모형(paradigm model)을 구성하고 현재의 마을기업 육성사업의 정책개선과 협력문제에 대하여 이론화(theorization) 과정을 거쳤다.

정부의 수직구조는 지역공동체와의 유기적인 관계형성에 중요한 장애요소로 작용하고 있다. 예를 들어, 2012년 10월에 마을기업 육성대상으로 선정되어 예산집행을 지역행정인 구청과 협의하여 합리적으로 사용하고자 했던 부산시 동구의 마을기업인 “(주) 00세차”의 경우 중앙정부의 예산집행지침을 따라서 회기가 끝나기 전인 12월 말까지 2개월안에 모두 사용하도록 강제되어 언제 사용될지 모를 원재료를 대량으로 구매하



는데 지원금이 쓰였다. 기업의 경영행위를 정부의 수직적 구조를 민간과의 협력관계에 동일하게 적용함으로써 정책실패의 원인이 된 것이다. 아울러 정부와 마을기업의 협력관계가 수평적이고 동등한 관계가 아니라 지원을 베푸는 공급자와 수혜자의 형태로 고착되어있다는 사실을 알 수 있다. 이러한 수직적 관계가 발생하는 이유는 마을기업을 운영하는 주체가 되는 지역공동체의 역량이 부족한 것 또한 원인으로 들 수 있다.



<그림1> 마을기업지원정책의 패러다임 모형

사회문제를 해결하는 민간의 성숙한 역량을 정부가 동등한 가치의 지원금으로 구매한다는 등가교환(Equivalent exchange)의 원칙에 따른 것이 신공공관리론에 기반한 공공서비스의 민영화 개념이다. 마을기업 육성사업 역시 정부의 힘만으로는 해결하지 못하는 일자리 창출을 통한 지역경제 침체해소와 사회 안전망을 구축하고자 하는 민간위탁사업이다. 하지만 지역실정을 잘 안다는 것 외에 기업을 운영하며 성장시킬 수 있는 역량은 현재의 민간 지역공동체에는 부족하다. 따라서 기업의 설립을 지원하는 것은 중앙정부의 역할이지만 이와 동시에 운영을 지원하기 위한 것은 중간지원조직의 역할이라고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 김동완, 이상문, 홍순구, 김종원, “Co-creation 활용에 따른 중소기업의 기업성과에 관한 연구”, 정보시스템연구, 제24권, 제4호, 2015, pp. 1-19.
- 홍순구, 이현미, 임성배, 김나랑, “Co-creation의 개념적 고찰 및 연구과제”, 정보시스템연구, 제23권, 제1호, 2014, pp. 203-223.
- 김윤희, "커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구", 한국사회와 행정연구, 제21권, 제1호, 2010, pp. 275-299.
- 임정현, “커뮤니티 비즈니스를 활용한 지역개발사업의 정책설계에 관한 연구”, 한국사회와 행정연구, 제24권, 제1호, 2013, pp. 271-292.
- 임경수, 하태영, “지속가능한 마을기업의 발전방안에 관한 연구”, 사회적기업연구, 제6권, 제1호, 2013, pp. 83-95